



CORTES GENERALES

DICTAMEN MOTIVADO 1/2014 DE LA COMISIÓN MIXTA PARA LA UNIÓN EUROPEA, DE 21 DE ENERO DE 2014, SOBRE VULNERACIÓN DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD POR LA PROPUESTA DE REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO POR EL QUE SE MODIFICA EL REGLAMENTO (CE) Nº 515/97 DEL CONSEJO, DE 13 DE MARZO DE 1997, RELATIVO A LA ASISTENCIA MUTUA ENTRE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS ESTADOS MIEMBROS Y A LA COLABORACIÓN ENTRE ESTAS Y LA COMISIÓN CON OBJETO DE ASEGURAR LA CORRECTA APLICACIÓN DE LAS REGLAMENTACIONES ADUANERA Y AGRARIA [COM (2013) 796 FINAL] [2013/0410 (COD)] {SWD (2013) 482 FINAL} {SWD (2013) 483 FINAL}

ANTECEDENTES

A. El Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, anejo al Tratado de Lisboa de 2007, en vigor desde el 1 de diciembre de 2009, ha establecido un procedimiento de control por los Parlamentos nacionales del cumplimiento del principio de subsidiariedad por las iniciativas legislativas europeas. Dicho Protocolo ha sido desarrollado en España por la Ley 24/2009, de 22 de diciembre, de modificación de la Ley 8/1994, de 19 de mayo. En particular, los nuevos artículos 3 j), 5 y 6 de la Ley 8/1994 constituyen el fundamento jurídico de este Dictamen Motivado.

B. La Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 515/97 del Consejo, de 13 de marzo de 1997, relativo a la asistencia mutua entre las autoridades administrativas de los Estados miembros y a la colaboración entre estas y la Comisión con objeto de asegurar la correcta aplicación de las reglamentaciones aduanera y agraria, ha sido aprobada por la Comisión Europea y remitida a los Parlamentos nacionales, los cuales disponen de un plazo de ocho semanas para verificar el control de subsidiariedad de la iniciativa, plazo que concluye el 29 de enero de 2014.

C. La Mesa y los Portavoces de la Comisión Mixta para la Unión Europea, el 19 de diciembre de 2013, adoptaron el acuerdo de proceder a realizar el examen de la iniciativa legislativa europea indicada, designando como ponente al Diputado D. José Cruz Pérez Lapazarán y solicitando al Gobierno el informe previsto en el artículo 3 j) de la Ley 8/1994.

D. Se ha recibido informe del Gobierno. Éste concluye que la Propuesta contiene un elemento que no respeta el principio de subsidiariedad y que no es necesario ni proporcionado a la naturaleza y la magnitud de los objetivos que persigue. Se trata de la posibilidad de que la Agencia Europea Anti-Fraude (OLAF) pueda solicitar



CORTES GENERALES

directamente a los operadores documentos e información para llevar a cabo sus investigaciones.

De acuerdo con el Gobierno, la Comisión puede obtener esta información y, así sucede en la actualidad, a través de las autoridades competentes de los Estados miembros, por lo que esta actuación de la Comisión no es indispensable. Sin embargo, esta interferencia de la Comisión, que en la Propuesta se justifica con la necesidad de acelerar las investigaciones de la OLAF, puede afectar al secreto de las investigaciones en curso en el ámbito nacional. A juicio del Gobierno, este problema podría solventarse a través de medidas de carácter procedimental como indicar la urgencia en la solicitud al Estado miembro o mejorar del funcionamiento de los puntos de contacto con las autoridades nacionales.

E. Se han recibido escritos del Parlamento de Galicia, del Parlamento de La Rioja, de las Cortes de Aragón y del Parlamento de Cantabria, comunicando el archivo del expediente, la toma de conocimiento de la Propuesta o la no emisión de dictamen motivado

F. La Comisión Mixta para la Unión Europea, en su reunión celebrada el 21 de enero de 2014, aprobó el presente

DICTAMEN MOTIVADO

1.- El artículo 5.1 del Tratado de la Unión Europea señala que *“el ejercicio de las competencias de la Unión se rige por los principios de subsidiariedad y proporcionalidad”*. De acuerdo con el artículo 5.3 del mismo Tratado, *“en virtud del principio de subsidiariedad la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión*

2.- La Propuesta legislativa analizada se basa en los artículos 33 y 325 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que establecen lo siguiente:

Artículo 33

Dentro del ámbito de aplicación de los Tratados, el Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, adoptarán medidas destinadas a fortalecer la cooperación aduanera entre los Estados miembros y entre éstos y la Comisión.



CORTES GENERALES

Artículo 325

- 1. La Unión y los Estados miembros combatirán el fraude y toda actividad ilegal que afecte a los intereses financieros de la Unión mediante medidas adoptadas en virtud de lo dispuesto en el presente artículo, que deberán tener un efecto disuasorio y ser capaces de ofrecer una protección eficaz en los Estados miembros y en las instituciones, órganos y organismos de la Unión.*
- 2. Los Estados miembros adoptarán para combatir el fraude que afecte a los intereses financieros de la Unión las mismas medidas que para combatir el fraude que afecte a sus propios intereses financieros.*
- 3. Sin perjuicio de otras disposiciones de los Tratados, los Estados miembros coordinarán sus acciones encaminadas a proteger los intereses financieros de la Unión contra el fraude. A tal fin, organizarán, junto con la Comisión, una colaboración estrecha y regular entre las autoridades competentes.*
- 4. El Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario y previa consulta al Tribunal de Cuentas, adoptarán las medidas necesarias en los ámbitos de la prevención y lucha contra el fraude que afecte a los intereses financieros de la Unión con miras a ofrecer una protección eficaz y equivalente en los Estados miembros y en las instituciones, órganos y organismos de la Unión.*
- 5. La Comisión, en cooperación con los Estados miembros, presentará anualmente al Parlamento Europeo y al Consejo un informe sobre las medidas adoptadas para la aplicación del presente artículo.*

3.- Propuesta de modificación del Reglamento nº 515/97.

ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN DE LA PROPUESTA.

Las infracciones en materia aduanera, principalmente en las importadas a la UE, vienen siendo frecuentes como consecuencia del incumplimiento de la reglamentación actual que no cubre determinadas lagunas en su redacción actual.

Algunas prácticas llevadas a cabo en el movimiento de mercancías, tanto en su entrada como en su salida, alteran los mercados. Importaciones por encima de contingentes, mercancías en tránsito que luego son introducidas en el mercado interior y otras acciones similares alteran los mercados y produce una competencia desleal con los operadores legales.

Se pone de manifiesto que la actual reglamentación es defectuosa y precisa cambio con objeto de asegurar la correcta aplicación de las regulaciones aduanera y agraria en todo el territorio de la Unión.

El comercio tiene una dimensión global y los Estados miembros por sí solos no pueden actuar de forma eficaz sobre los riesgos que llevan aparejadas infracciones a la reglamentación aduanera ni otros riesgos relacionados con la gestión en las aduanas.



CORTES GENERALES

La acción eficaz requiere una acción complementaria y similar en todas las aduanas y países de la UE, lo que facilitaría notablemente a la hora de emprender investigaciones, especialmente en los casos de traslado transfronterizo de mercancías.

Muchos de los riesgos aduaneros se manifiestan con carácter transnacional. Las cadenas de suministro ilegales puedan adaptarse con rapidez a las mejoras introducidas en el entorno de gestión de riesgos en un determinado punto de entrada y centrarse en otros puntos con niveles de protección inferiores. Para solucionar esta situación se hace necesario actuar coordinadamente a escala de la UE a fin de garantizar un nivel equivalente de protección en todos los puntos de las fronteras exteriores frente a los riesgos aduaneros, según lo previsto en el Reglamento (CE) nº 648/2005.

La UE dispone de competencias exclusivas en los ámbitos de la prevención del fraude y de la unión aduanera y se encuentra en las mejores condiciones para dirigir esta acción colectiva, puesto que ya posee la experiencia necesaria, así como los sistemas y conocimientos requeridos para proceder a la recopilación, la comunicación y el intercambio de datos de forma rápida y rentable. Esta situación sería la deseable siempre y cuando se respetase a la autoridad nacional y las investigaciones que se pudieran producir en este ámbito cuestión que la OLAF obviaría con la aprobación de este Reglamento.

CONTENIDO Y OBJETO DE LA PROPUESTA.

El cambio que se somete al principio de proporcionalidad y subsidiariedad de la Comisión Mixta para la Unión Europea viene contenido la “Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 515/97 del Consejo, de 13 de marzo de 1997, relativo a la asistencia mutua entre las autoridades administrativas de los Estados miembros y a la colaboración entre estas y la Comisión con objeto de asegurar la correcta aplicación de las reglamentaciones aduanera y agraria [COM (2013) 796 final] [2013/0410 (COD)] {SWD (2013) 482 final} {SWD (2013) 483 final}”.

La Propuesta de modificación del Reglamento (CE) nº 515/97 del Consejo persigue cuestiones como:

- 1º. Eliminar lagunas en los sistemas de detección del fraude en las aduanas principalmente en materia de aranceles, impuestos tipo y contingentes cuantitativos.
- 2º. Intensificar la gestión de los riesgos aduaneros y mejorar la seguridad de la cadena de suministro a escala nacional y de la UE.
- 3º. Acelerar los procedimientos relacionados con las investigaciones de la OLAF.



CORTES GENERALES

4º. Prever la posibilidad de restringir la visibilidad de los datos en el sistema de información contra el fraude (AFIS), que incluye bases de datos para las cuestiones aduaneras y para las cuestiones relacionadas con la cooperación en el ámbito del control de la observancia de la legislación.

5º. Racionalizar la supervisión de la protección de los datos.

6º. Clarificar la cuestión de la admisibilidad de las pruebas obtenidas en el marco de la asistencia mutua.

7º. Conforme a la Propuesta de Reglamento relativo a la creación de la Fiscalía Europea, ésta tendrá acceso a las bases de datos gestionadas por la Comisión o los Estados miembros en virtud de la Propuesta de Reglamento.

Actuando sobre estas siete cuestiones se podría resolver eficazmente y combatir infracciones a la reglamentación aduanera lo que, unido a un necesario y amplio intercambio de información entre los Estados miembros (EMs) y la Comisión en el marco de cooperación, podría resolver los problemas detectados.

Con este objetivo se modificaría el Reglamento (CE) nº 517/97 en diferentes apartados.

ENTORNO LEGAL DE LA PROPUESTA DE REGLAMENTO.

El Reglamento (CE) nº 515/97 del Consejo, relativo a la asistencia mutua entre las autoridades administrativas de los EMs y a la colaboración entre éstas y la Comisión con objeto de asegurar la correcta aplicación de las reglamentaciones aduanera y agraria, ámbito en el que la UE dispone de competencia exclusiva, y la Decisión 2009/917/JAI del Consejo, sobre la utilización de la tecnología de la información a efectos aduaneros, ámbito relacionado con el espacio de libertad, seguridad y justicia, que es de competencia compartida entre la Unión y los Estados miembros, son los principales instrumentos jurídicos aplicables a las infracciones de la reglamentación aduanera en este contexto. La Comunicación COM (2012) 793 sobre gestión de los riesgos aduaneros y la seguridad de la cadena de suministro identificó una serie de ámbitos a mejorar.

La Propuesta contiene un elemento que no respeta el principio de subsidiariedad y que no es necesario ni proporcionado a la naturaleza y la magnitud de los objetivos que persigue. Se trata de la posibilidad de que OLAF pueda solicitar directamente a los operadores documentos e información para llevar a cabo sus investigaciones. Esto significa que lo podría obtener la Comisión Europea directamente sin pasar por el Estado miembro.



CORTES GENERALES

La valoración del riesgo de perjudicar una investigación nacional debería primar sobre la necesidad de imprimir celeridad a un procedimiento de obtención de datos que puede, sin lugar a dudas, proporcionar la autoridad del Estado miembro de que se trate, así sucede en la actualidad.

El objetivo de la Comisión se podría alcanzar a través de medidas de carácter procedimental como indicar la urgencia en la solicitud al Estado miembro o mejorar del funcionamiento de los puntos de contacto con las autoridades nacionales.

VALORACIÓN DE LA PROPUESTA DESDE EL PUNTO DE VISTA DE ESPAÑA.

La Propuesta de Reglamento contiene elementos que mejoran la situación actual y que resultan de interés, como obtención de los CSM (Container Status Messages), la posibilidad de prever el acceso restringido al sistema informático AFIS (en la actualidad infrutilizado), la clarificación de la admisibilidad de las pruebas derivadas de la asistencia mutua en los procesos penales o la simplificación de los mecanismos de supervisión de la protección de datos, pero tiene dos cuestiones que preocupan especialmente a España: Por un lado, la creación de una base de datos con todas las importaciones y exportaciones a nivel de la UE, gestionada por la OLAF y disponible para los servicios de la UE y, por otro, la posibilidad de que OLAF solicite directamente a los operadores documentos e información.

España es contraria a estos dos elementos tal y como figuran en la Propuesta de la Comisión.

SUBSIDIARIEDAD Y PROPORCIONALIDAD.

Se puede concluir que la acción de la UE encaminada a la recogida, la conservación, el tratamiento, la utilización y la puesta a disposición de los Estados miembros de los datos identificados en el presente Reglamento con vistas a la lucha contra el fraude y otros riesgos aduaneros es buena en el fondo pero adolece, con su actual formulación, de una injerencia de la OLAF en las competencias nacionales.

Eliminando o modificando los dos puntos que resultan conflictivos para España y que se han señalado en apartados anteriores se pudiera considerar aceptable y como consecuencia cumpliría con el principio de subsidiariedad y proporcionalidad, pero no con la actual redacción.

Para cumplir el principio de subsidiariedad por parte de una iniciativa se requiere que ésta verse sobre una competencia compartida entre la Unión Europea y los Estados



CORTES GENERALES

miembros, cuestión evidente en las reglamentaciones aduanera y agraria, tal como ha quedado patente en lo anteriormente manifestado, pero el elemento en materia de información requeriría otra formulación.

En virtud de este Dictamen Motivado y como

CONCLUSIÓN

Por los motivos expuestos, la Comisión Mixta para la Unión Europea entiende que la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 515/97 del Consejo, de 13 de marzo de 1997, relativo a la asistencia mutua entre las autoridades administrativas de los Estados miembros y a la colaboración entre estas y la Comisión con objeto de asegurar la correcta aplicación de las reglamentaciones aduanera y agraria, no es conforme al principio de subsidiariedad establecido en el vigente Tratado de la Unión Europea.

El presente Dictamen será trasladado al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión Europea, dentro del marco del diálogo político entre los Parlamentos nacionales y las instituciones de la Unión Europea.